

Da preferência do arrendatário à aquisição do imóvel rural

Athos Gusmão Carneiro (*)

(*) Athos Gusmão Carneiro é desembargador do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul e professor de Direito Processual Civil da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Estatuto da Terra (lei 4.504, de 30.11.1964) "Artigo 92:

§ 3º — No caso de alienação do imóvel arrendado, o arrendatário terá preferência para adquiri-lo em igualdade de condições, devendo o proprietário dar-lhe conhecimento da venda, a fim de que possa exercer o direito de preempção dentro de trinta dias, a contar da notificação judicial ou comprovadamente efetuada, mediante recibo.

§ 4º — O arrendatário a quem não se notificar a venda poderá, depositando o preço, haver para si o imóvel arrendado, se o requerer no prazo de seis meses, a contar da transcrição do ato de alienação no Registro de Imóveis".

Decreto 59.566, de 14.11.1966

"Art. 46: Se o imóvel rural em venda, estiver sendo explorado por mais de um arrendatário, o direito de preempção só poderá ser exercido para aquisição total da área.

§ 1º — O proprietário de imóvel rural arrendado não está obrigado a vender parcela ou parcelas arrendadas, se estas não abrangerem a totalidade da área.

§ 2º — Nos casos deste artigo, fica assegurado a qualquer dos arrendatários, se os outros não usarem do direito de preempção, adquirir para si o imóvel".

1. A faculdade de adjudicar o próprio imóvel, em decorrência do direito de preempção, apresenta-se como pretensão *legalmente* atribuída ao arrendatário, a despeito de o artigo 47, *in fine*, do Decreto 59.566, de 14.11.66 - Regulamento do Estatuto da Terra, mencionar que o descumprimento da obrigação resolver-se-ia em perdas e danos. A doutrina prevalente é no sentido de que tal menção infringe a própria norma do artigo 92, § 4º, do Estatuto.

É uma pretensão voltada à aquisição do bem: *haver para si o imóvel arrendado*. Assim Revista de Jurisprudência do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul", 6/178, 10/188, 25/249 (1ª Câmara Cível); idem "Revista Trimestral de Jurisprudência", 69/216.

A resolução em perdas e danos, referida no decreto, poderá, no máximo, ser uma opção em favor do arrendatário, concedendo-lhe ajuizar, se entender mais conveniente a seus interesses, a ação indenizatória ao invés da ação de preempção propriamente dita.

2. Passemos a uma segunda questão, relativa à exegese do art. 46 do Decreto 59.566, Regulamento do Estatuto da

Terra: se alguém for arrendatário de uma área "X" contida no imóvel maior "Y", e se o proprietário quer vender todo o imóvel Y, o direito de preferência poderá ser exercido apenas sobre a área arrendada X, ou deverá ser exercido, necessariamente, sobre a totalidade da gleba?

Consideram alguns, interpretando o art. 46 do citado decreto, que se o arrendatário manifesta preferência apenas no tocante à área arrendada, deve ser tido como carecedor de ação, e inclusive seria insuficiente o depósito do preço, porque tal depósito deve corresponder ao preço da totalidade da área e não apenas ao da parcela objeto do arrendamento.

É tema grave, ligado inclusive à hierarquia das normas jurídicas.

O Estatuto da Terra, no art. 92, § 3º, refere o seguinte: "No caso de alienação *do imóvel arrendado*, o arrendatário terá preferência para adquiri-lo em igualdade de condições. . ." (grifamos)".

Ora, o "imóvel arrendado", quer-nos parecer, é a *própria área arrendada*, e não a gleba maior dentro da qual a área arrendada se situa.

Diz a lei: "O arrendatário terá preferência para adquiri-lo em igualdade de condições". Adquirir o que? Adquirir o *imóvel arrendado*, a área objeto de exploração direta, quando possível sem ofensa ao módulo.

Entretanto, lê-se no decreto: "Se o imóvel rural em venda estiver sendo explorado por mais de um arrendatário, o direito de preempção só poderá ser exercido para aquisição total da área" (art. 46 do Regulamento).

Então, em exegese literal, teríamos o seguinte: a Lei atribui ao arrendatário um determinado direito, o de "haver para si o imóvel arrendado", e vem o Regulamento e prevê que se for vendida área maior, o titular do direito de preempção só poderá adquirir o imóvel arrendado se também adquirir as áreas não arrendadas. Destarte, o direito de preferência fica, nesta hipótese, sujeito a um condicionamento, a uma restrição, a um ônus que pode não convir ao arrendatário e *que não está contido na lei*.

Talvez venha a ocorrer, com relativa frequência, que numa grande propriedade, um latifúndio - uso aqui a expressão latifúndio no sentido de grande propriedade, não de propriedade inexplorada — haja lavoureiros que arrendam áreas relativamente pequenas e que jamais estariam em condições financeiras de concorrer, de ombrear com pessoa abastada que queira comprar o todo. Então, os pequenos ar-

rendatários, em infringência à própria filosofia que inspirou o Estatuto da Terra, estariam praticamente privados e excluídos do direito de exercer seu direito de preferência, privados do direito de adquirir para si a área objeto do arrendamento e tornada fecunda e dádiosa com o seu trabalho, frustrados pois os objetivos da lei e a função social da propriedade. (Lei de Introdução, art. 5º, Const. Fed. de 1969, art. 160, III, Estatuto da Terra, art. 12).

3. A respeito deste problema, de eventuais antinomias entre a Lei e o respectivo Regulamento, vale lembrar a lição do emérito João Barbalho, em sua "Constituição Federal Brasileira", edição de 1924, páginas 249 e 250, em que comenta a atribuição do presidente da República de baixar regulamentos para a "fiel execução" das leis. E a lição de Barbalho permanece atual, porque todas as constituições posteriores dispõem de forma idêntica.

Disse Barbalho, reportando-se inclusive à lição de Pimenta Bueno no seu clássico "Direito Público Brasileiro" pág. 237:

"Fiel execução — Esta cláusula contém salutar aviso; recorda que o poder de regulamentação, discricionário quanto aos meios a preferir, tem entretanto natural limite; estes devem ser conducentes à exata e *fiel* execução da lei, sem alterá-la em coisa alguma; a este propósito cumpre lembrar, com Pimenta Bueno, que o Poder Executivo cometeria grave abuso em qualquer das hipóteses seguintes: (...) b) em ampliar, restringir ou modificar direitos ou obrigações, porquanto a faculdade lhe foi dada para fazer observar fielmente a lei, e não para introduzir mudança ou alteração alguma nela, para manter os direitos e obrigações como foram estabelecidos, não para acrescentá-los ou diminuir-los, para obedecer ao legislador e não para sobrepor-se a ele, (...)".

Carlos Maximiliano, nos "Comentários à Constituição Brasileira", 3ª edição, n.º 341, ensina o seguinte:

"É possível distinguir a lei do regulamento, desde o momento em que se note que a lei tem por objeto declarar o direito, ao passo que o regulamento tem por objeto desenvolvê-lo e adaptá-lo à sua aplicação. Por isso, a atribuição de direitos ou a imposição de obrigações à generalidade dos cidadãos é objeto da exclusiva competência da lei".

E no n.º 342:

"O seu dever é cumprir, e não fazer a lei. Daí se deduzem, quanto ao poder regulamentar, várias restrições:

(a) não cria direitos nem obrigações

não estabelecidas implícita ou explicitamente em lei;

(b) não amplia, restringe ou modifica direitos nem obrigações; apenas desenvolve e completa em particularidades as regras estabelecidas pelo Congresso;

(c) fica inteiramente subordinado à lei; não faculta, ordena ou proíbe senão o que ela, em termos amplos facultou, ordenou ou proibiu”.

Pontes de Miranda, comentando a Constituição de 46, tomo III, 4ª edição, páginas 120/121:

“Onde se estabelecem, alteram, ou extinguem direitos, não há regulamentos — há abuso de poder regulamentar, invasão da competência do Poder Legislativo. O regulamento não é mais do que auxiliar das leis, auxiliar que sói pretender, não raro, o lugar delas, mas sem que possa, com tal desenvoltura, justificar-se, e lograr que o elevem à categoria de lei. (...)”

“Se o regulamento cria direitos ou obrigações novas, estranhas à lei, ou faz reviverem direitos deveres, obrigações, ações ou exceções, que a lei apagou, é inconstitucional. Por exemplo: se faz exemplificativo o que é taxativo, ou vice-versa. Tão-pouco pode ele limitar, modificar ou ampliar direitos, deveres, pretensões, obrigações, ações ou exceções. (...)”

“Se o regulamento se afasta da lei, é inconstitucional. O Poder Judiciário pode dizê-lo, de acordo com os princípios do *judicial control*. Se o regulamento interpretou a lei, e se se está a discutir se a sua interpretação foi, ou não, acertada, o que em verdade se discute é a sua *legalidade*. Se o Poder Judiciário adota outra interpretação, a que o regulamento deu tem de se considerar contrário à lei” (pág. 123).

4. Parece-nos assim que o regulamento — apreciado sob exegese literal — terá excedido o poder regulamentar.

A lei dá ao arrendatário o direito de haver para si o *imóvel arrendado*. Vem o regulamento e determina: Não, o arrendatário haverá para si o imóvel arrendado caso se disponha a adquirir *também* o restante da área que o proprietário oferece à venda.

Trata-se, portanto, de uma restrição, de um condicionamento, de uma limitação contida no regulamento e que a lei não contém, não prevê, não estatui.

Pode, entretanto, ser o regulamento interpretado como dispondo, de forma equívoca, quanto a um outro princípio, que, este sim, apresenta-se equívoco: o dizer que a norma do art. 46 do regulamento aplica-se, isto sim, aos casos de *co-arrendamento*, do arrendamento em comum, do arrendamento em que há dois ou mais arrendatários *da mesma gleba*; nesta hipótese, aquele co-arrendatário que queira, só ele, exercer o direito de preferência, terá de exercê-lo sobre a totalidade da área arrendada e não sobre alguma fração ideal.

5. É mister não esquecer a Lei de Introdução, art. 5º: “Na aplicação da lei, o Juiz atenderá aos fins sociais a que ela se dirige, e às exigências do bem comum”.

E este direito de preferência está, exatamente, atendendo em certa medida às exigências do bem comum, relacionadas com a função social da propriedade que a atual Constituição Federal preconiza no seu art. 160, inciso III, e mencionada também no próprio Estatuto da Terra, art. 12, onde se lê: “À propriedade privada da terra cabe intrinsecamente uma função social e seu uso é condicionado ao bem estar coletivo previsto na Constituição Federal e caracterizado nesta Lei”.

Um dos aspectos desta função social é exatamente esta vantagem, se assim posso dizer, outorgada à pessoa que diretamente, usando seu trabalho e seu capital, trabalha e explora a terra.

Alguém poderá alegar que o proprietário por vezes resultará prejudicado, pois vendendo a área global obterá um preço melhor do que se adstrito a fracionar, a oferecer separadamente a área objeto do arrendamento e a área restante.

É evidente que em determinadas hipóteses, pelo menos em teoria, tal inconveniente irá ocorrer. As normas legais, em última análise, apresentam sempre um sentido de transigência, de acomodação entre interesses distintos ou opostos. E aqui cumpre prevaleça aquele interesse

que o Estatuto da Terra objetivou especialmente tutelar, o do arrendatário; aliás, o proprietário que, diante do Estatuto da Terra, contrata um arrendamento, já sabe, ou deve saber, que está concedendo ao arrendatário vários direitos, e inclusive aquele direito eventual, potencial, de aquisição daquela gleba, isoladamente. É um risco que o arrendador assume: na hora de vender a sua gleba, se quiser vendê-la, irá deparar com o direito do arrendatário, e estará constringido a respeitá-lo.

6. O argumento de que haveria o risco de se criar um condomínio “sem razão legal” entre a área arrendada e as demais áreas, na hipótese de procedência da ação de preempção — apresenta-se desvalioso. Caso se criasse um condomínio, seria um condomínio *com base em lei*, e que se resolveria como os demais. Mas realmente não haverá, de regra, condomínio, porque objeto da adjudicação é a *área arrendada*, aquela área certa sob a posse direta do arrendatário.

Esta interpretação do Estatuto da Terra encontra, inclusive, amparo e similar no Direito comparado. Em parecer do ilustre professor Leães Sobrinho alusivo ao assunto em exame, é feita remissão à lei francesa de 17 de outubro de 1945 e que, no art. 5º, reza o seguinte: “Dans le cas où le bailleur veut aliéner, en une seule fois, un fonds comprenant plusieurs exploitations distinctes, il doit mettre en vente séparément chacune de celles-ci, de façon a permettre à chacun des bénéficiaires du droit de preemption d'exercer son droit sur la partie qu'il exploite”.

E isso porque “entre l'intérêt éminent du propriétaire à une vente globale plus avantageuse e les intérêts des preneurs, la loi préfère *nettement ceux-ci à celui-là*” (Ourliac e Juglart, “Fermage et Metayage”).

7. A orientação aqui exposta mereceu, em 1975, acolhida no egrégio Tribunal de Alçada do Rio Grande do Sul, 2ª Câmara Cível, apelação nº 9.454, de que fomos relator (Revista “Julgados”, vol. 18/167), concorde, em termos e em fundamentados votos, os demais integrantes da Câmara.